

Objet : Projet de règlement grand-ducal relatif à l'exercice de la mission d'encadrement des archives publiques par les Archives nationales.

Projet de règlement grand-ducal relatif fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction, de versement et de transfert d'archives.

Projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives. (5168SBE)

*Saisine : Ministre de la Culture
(13 août 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Les trois projets de règlements grand-ducaux sous avis sont des règlements d'exécution de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage¹ qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018 (ci-après, la « Loi relative à l'archivage »).

La Loi relative à l'archivage définit un cadre légal pour l'archivage de tous les documents produits ou reçus par tout service ou organisme public ou encore, de façon plus générale, par toute personne physique ou morale dans l'exercice de son activité dans la mesure où cet archivage revêt un intérêt public. Elle entend ainsi combler les lacunes de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat et doter l'institut de référence en la matière, à savoir les « *Archives nationales de Luxembourg* »² (ci-après les « Archives nationales »), d'un cadre légal solide pour leur permettre de remplir leurs missions d'une manière plus efficace.

Ainsi, la Loi relative à l'archivage a principalement pour objet :

- de donner une définition de ce qu'il faut entendre par « archives » ;
- d'obliger les organismes publics à proposer leurs archives aux « *Archives nationales*³ » tout en mettant en place un certain nombre de régimes dérogatoires ;
- de fixer des règles concernant la conservation, le tri, le versement, la destruction ainsi que la communication des documents aux citoyens ;
- de proposer également des dispositions visant la sauvegarde des archives privées d'intérêt historique, scientifique, culturel, économique ou sociétal.

¹ Il s'agit de la loi sur l'archivage et portant modification

1° de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat ;

2° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

3° du décret modifié du 18 juin 1811 contenant règlement pour l'administration de la justice en matière criminelle, de police correctionnelle, et de simple police, et tarif général des frais.

² Les Archives nationales ont le statut d'institut culturel depuis 1988 et sont placées en tant que tel sous la tutelle du Ministère de la Culture. Selon les termes de la loi du 25 juin 2004 précitée, les Archives nationales ont pour mission de (i) réunir tous les documents d'intérêt historique national qui leur sont soumis, (ii) de conserver, classer et inventorier les archives publiques en vue de leur utilisation à des fins historiques et administratives, (iii) de conseiller les administrations de l'Etat et des communes ainsi que les organismes privés qui en font la demande, sur la conservation et le classement de leurs archives.

³ Les archives privées peuvent être transférées aux Archives nationales.

Le nouveau cadre légal relatif à l'archivage étant ainsi rappelé, les trois projets de règlements grand-ducaux sous avis ont pour objet respectif de :

- préciser l'exercice de la mission d'encadrement des archives publiques par les « *Archives nationales* » ;
- fixer les modalités d'établissement des tableaux de tri⁴, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives aux Archives nationales ;
- fixer les règles de fonctionnement interne du « *Conseil des archives* », nouvellement institué par l'article 22 de la Loi relative à l'archivage.

Considérations générales

I. Concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à l'exercice de la mission d'encadrement des archives publiques par les Archives nationales

Le premier projet de règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans l'article 9 de la Loi relative à l'archivage qui prévoit que les Archives nationales exercent une mission d'encadrement en ce qui concerne la gestion et la conservation des archives publiques. Sur le fond, il fixe les modalités et la procédure selon laquelle cette mission d'encadrement doit s'exercer. En particulier, les Archives nationales pourront transmettre des recommandations aux producteurs d'archives publiques et effectuer des inspections afin de vérifier la conformité des archives publiques par rapport auxdites recommandations.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a vocation à s'appliquer à tous les producteurs ou détenteurs d'archives publiques à l'exception des organismes publics soumis à un régime dérogatoire, qui ont l'obligation de conserver et gérer eux-mêmes leurs archives publiques⁵. Quant aux autres producteurs ou détenteurs d'archives publiques qui peuvent, à leur demande, sous certaines conditions, bénéficier d'un archivage autonome et obtenir une dispense partielle ou totale de l'obligation de verser leurs archives publiques aux Archives nationales, ils restent pour leur part soumis à l'encadrement des Archives nationales.

Le premier projet de règlement grand-ducal sous avis n'appelle pas de commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce.

II. Concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement⁶ et de transfert⁷ d'archives

Le deuxième projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer :

⁴ Le « *tableau de tri* » est un document décrivant toutes les archives d'un producteur ou détenteur d'archives publiques, qui mentionne pour chaque catégorie d'archives les informations suivantes : la typologie, l'intitulé ou la description du contenu, la durée d'utilité administrative et le sort final (conservation ou destruction). Il constitue un outil important pour le travail archivistique et devra être établi, par chaque producteur ou détenteur d'archives publiques en concertation avec les Archives nationales, dans un délai de sept ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi relative à l'archivage.

⁵ Selon l'article 4 de la Loi sur l'archivage, il s'agit de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, des juridictions luxembourgeoises, de la Cour grand-ducale, du Médiateur, de la Cour des comptes, des établissements publics de l'Etat, de l'Institut Grand-Ducal.

⁶ Le « *versement* » est la transmission de la conservation, de la gestion et de la responsabilité du traitement des archives publiques y compris des données à caractère personnel.

⁷ Le « *transfert d'archives privées* » est la transmission de la gestion d'archives privées par voie de dépôt, de don ou de legs respectivement par voie d'acquisition

- d'une part, les modalités d'établissement des tableaux de tri et de destruction d'archives publiques (chapitre 1) ainsi que les modalités de versement d'archives publiques aux Archives nationales (chapitre 2) étant précisé que ces deux chapitres n'ont vocation pas à s'appliquer aux organismes publics soumis à un régime dérogatoire⁸ ;
- d'autre part, les modalités de transfert d'archives privées aux instituts culturels (chapitre 3).

Alors que pour le premier point, le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans les articles 6 et 7 de la Loi relative à l'archivage qui forment, tous les deux, le chapitre IV intitulé « *Sélection et destruction des archives publiques* », la Chambre de Commerce s'interroge quant à la base légale permettant aux auteurs de réglementer les modalités de transfert d'archives privées aux instituts culturels étant donné qu'aucun des articles figurant sous le chapitre VIII « *Archives privées* » de la Loi relative à l'archivage ne renvoie à un règlement d'exécution pour la détermination des modalités d'un tel transfert.

La Chambre de Commerce relève encore que le projet de règlement grand-ducal sous avis abroge le règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 sur la consultation des fonds d'archives aux Archives nationales ainsi que le règlement grand-ducal du 24 mai 1989 portant création d'un Centre d'études et de documentation historiques auprès des Archives nationales. Pour des raisons de sécurité juridique, elle est partant d'avis que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis devrait être adapté comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal : **1)** fixant les modalités d'établissement des tableaux de tri, de destruction d'archives, de versement et de transfert d'archives ; **2) abrogeant : 1. le règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 sur la consultation des fonds archives aux Archives nationales et 2. le règlement grand-ducal du 24 mai 1989 portant création d'un Centre d'études et de documentation historiques auprès des Archives nationales** ».

Pour le surplus, une disposition du deuxième projet de règlement grand-ducal sous avis interpelle la Chambre de Commerce. **L'article 2, paragraphe 4** du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui traite de la possibilité pour les Archives nationales de détruire des archives publiques versées avant la publication de la Loi relative à l'archivage, dès lors qu'elles ne présentent plus d'utilité administrative, prévoit que « [c]onformément à l'article 28, paragraphe 2 de la Loi relative à l'archivage⁹, les Archives nationales établissent un bordereau de destruction (...). Ce bordereau de destruction est notifié au producteur ou détenteur d'archives trois mois avant la destruction prévue. Si le producteur ou détenteur d'archives publiques adresse une objection écrite aux Archives nationales endéans ce délai, les archives lui seront retournées¹⁰ ».

La Chambre de Commerce comprend *a contrario* que si le producteur ou détenteur d'archives publiques (entité versante) n'adresse pas d'objection écrite aux Archives nationales, les documents qu'il a versés seront détruits. Or, selon l'article 28, paragraphe 2 de la Loi relative à l'archivage, « Les documents peuvent être détruits par les Archives nationales (...) de l'accord préalable de l'entité versante¹¹ ».

⁸ Cf. note de bas de page n° 5

⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁰ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹¹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce s'interroge dès lors quant à l'adéquation de l'article 2, paragraphe 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis avec l'article 28, paragraphe 2 de la Loi relative à l'archivage au motif que « *l'absence d'objection écrite* » ne peut pas être assimilée à un « *accord préalable* » de l'entité versante.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce propose les corrections et/ou adaptations suivantes :

- sous l'article 4, alinéa 2 : le mot « *définitive* » devrait être ajouté de manière à lire « La date **définitive** de versement est fixée de commun accord (...) » ;
- sous l'article 7 : l'alinéa 2 devrait être corrigé comme suit : « Les producteurs et détenteurs d'archives publiques sont tenus de signaler les archives susceptibles (...) de contenir des données à caractères **s** personnelles**les** (...)»

III. Concernant le projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives

Le « *Conseil des archives* » est un nouvel organe, institué par l'article 22 de la Loi relative à l'archivage, qui sera à la fois un organe consultatif (chargé de se prononcer sur toute question en matière d'archives qui lui est soumise par le ministre), un organe de réflexion et d'impulsion dans le domaine des archives (chargé de formuler des avis et des propositions au ministre) ainsi qu'un organe de promotion de l'archivage. Il sera également chargé de se prononcer sur les propositions de classement d'archives privées comme « *archives privées historiques* » et d'émettre un avis dans le cas d'un refus de communication d'archives publiques avant l'expiration des délais de communication¹².

Le Conseil des archives sera composé, selon l'article 22 de la Loi relative à l'archivage, d'un minimum de sept et d'un maximum de quinze personnes représentant les producteurs ou détenteurs d'archives numériques et non-numériques, les utilisateurs de ces archives, le monde professionnel des archives et la société civile¹³.

Le dernier projet de règlement grand-ducal sous avis précise que le Conseil des archives se réunira en séance ordinaire, une fois par an, et, en séance extraordinaire, à la demande du ministère ayant la culture dans ses attributions, de son président ou de deux au moins de ses membres¹⁴ (article 1^{er}) et que le secrétariat du Conseil des archives sera assuré par un membre des Archives nationales¹⁵ (article 2).

Deux dispositions du dernier projet de règlement grand-ducal sous avis interpellent la Chambre de Commerce.

L'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives, qui prévoit que le Conseil des archives « *se réunit une fois par an*

¹² Si, par principe, la communication des archives publiques à toute personne qui en fait la demande est garantie après l'expiration de la durée d'utilité administrative, l'article 16 de la Loi relative à l'archivage prévoit plusieurs délais de communication selon la nature des données contenues (ex : communication des archives contenant des renseignements relatifs à la vie privée d'une personne 25 ans après son décès ; communication des archives couvertes par le secret fiscal 100 ans à partir du document le plus récent inclus dans le dossier...)

¹³ Les membres du Conseil des archives seront nommés par arrêté grand-ducal pour une période renouvelable de trois ans. Le président du Conseil des archives est désigné parmi ses membres par le ministre.

¹⁴ Cf. article 1^{er}

¹⁵ Cf. article 2

en séance ordinaire, pendant laquelle est remis le rapport prévu par l'article 10¹⁶ de la loi du ... relative à l'archivage », manque de clarté étant donné que :

- le rapport visé à l'article 10 de la Loi relative à l'archivage est le rapport annuel que le directeur des Archives nationales doit remettre au ministre¹⁷ ;
- selon l'article 10 de la Loi relative à l'archivage, ce rapport a vocation à intervenir après consultation du Conseil des archives,
- les auteurs expliquent sous le commentaire des articles¹⁸ que l'article 1^{er} prévoit que « ledit Conseil doit se réunir au moins une fois par an en séance ordinaire pour émettre son avis sur le rapport des inspections de surveillance effectuées l'année précédente par les Archives nationales ».

La Chambre de Commerce se demande quel est l'objet de la session ordinaire du Conseil des archives. S'agit-il de discuter du rapport émis par le directeur des Archives nationales ? ou bien plutôt d'émettre son avis à l'attention du directeur des Archives nationales ? Ce point devrait impérativement être clarifié.

Enfin, alors que l'article 22 de la Loi relative à l'archivage dispose que « [l]es membres, les experts et le secrétaire¹⁹ ont droit à un jeton de présence dont le montant est fixé par règlement grand-ducal », **l'article 13 du projet de règlement grand-ducal** relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives sous avis se limite à préciser que « [p]our chaque participation à une réunion du Conseil des archives, les membres²⁰ perçoivent un jeton de présence de 25 euros » de sorte que la rémunération des experts et du secrétaire n'a pas été fixée.

Le projet de règlement grand-ducal précité devrait donc être complété sur ce point.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les trois projets de règlements grand-ducaux sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SBE/DJI

¹⁶ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁷ Ce rapport traite des constats faits pendant l'année écoulée sur la gestion, la conservation, la sécurité, le versement et la communication au public des archives publiques par les différents producteurs ou détenteurs d'archives publiques.

¹⁸ Cf. commentaire des articles, spécialement sous article 1^{er}, page 4 du projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives sous avis

¹⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

²⁰ Texte souligné par la Chambre de Commerce